

## Tilburg University

### Regelgeving en principes

Zoontjens, P.J.J.

*Published in:*

Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving

*Publication date:*

2010

*Document Version*

Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Zoontjens, P. J. J. (2010). Regelgeving en principes. In R. Klaver, & F. De Vijlder (Eds.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* (pp. 61-81). Boom Lemma uitgevers.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## 4. Regelgeving en principes

Paul Zoontjens

### 1. Inleiding

Voor het bekostigde of erkende (officiële) onderwijs gelden veel overheidsregels. Dat is misschien ook logisch als men het aantal participanten in ons totale bekostigde onderwijsbestel beziet: ruim 3½ miljoen onderwijsdeelnemers, een kleine 400 duizend docenten en de besturen van ruim 83 honderd instellingen. Er is het inzicht dat dichtbevolkte eenheden altijd veel regels over zich afroepen. Niemand is hetzelfde. Er zijn dan allerlei belangenconflicten denkbaar die maken dat er ‘van buitenaf’ bemiddelend en regulerend moet worden optreden. Hoewel dit inzicht belangrijk is om te betogen dat het proces van deregulering en autonomiebevordering in het onderwijs zijn natuurlijke, intrinsieke grenzen kent (Zoontjens & Frissen 2005), is het onvoldoende verklarend voor de rol van de overheid in het onderwijs. Die komt normatief voort uit belangrijke, grondrechtelijke principes die in onze Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen, waar Nederland partij bij is, zijn vastgelegd. ‘Recht op onderwijs’ en ‘vrijheid van onderwijs’ zijn normen die, zoals vele andere grondrechten, in de hedendaagse sociale rechtsstaat niet alleen bescherming van individuen tegen bepaalde overheidsinmenging bieden, maar ook juist specifieke overheidsinmenging vereisen om de individuele vrijheid te optimaliseren (Hirsch Ballin 1991a). Deze principes zijn zo krachtig dat we zelfs kunnen stellen dat onze hoogste wetgever in het onderwijs een dominante rol speelt. Zij leiden er ook toe dat deze wetgeving sector- en themagewijs is vormgegeven en een zeer specifieke structuur bezit. In het navolgende – paragrafen 2 en 3 – staan we kort stil bij de constitutionele principes van ons onderwijs en hun uitwerking op de wetgeving. Vervolgens gaan we in op verschillende elementen van de onderwijswetgeving.

### 2. Constitutionele principes van ons onderwijs

#### 2.1 Nationaal en internationaal

Aan de basis van ons juridisch systeem ligt de onderwijsvrijheid, welke in nationale en internationale documenten (als ‘recht op onderwijs’) is vastgelegd. Onderwijsvrijheid is een multi-interpretabel begrip. In rechtsvergelijkend opzicht kunnen vier verschillende betekenissen van vrijheid van onderwijs worden onderscheiden (Glenn & De Groof 2005, p. 5-6):

- de vrijheid om onderwijs volgens een bepaalde pedagogische stijl te geven;
- de vrijheid van de leraar om zijn opinie in de klas tot uitdrukking te brengen;
- de vrijheid om scholen in stand te houden op basis van een bepaalde opvatting over onderwijs;
- de vrijheid van ouders om zulke scholen voor hun kind te kiezen.

Het gaat hier feitelijk om zeer algemene beginselen die niet zonder beperkingen in de verschillende rechtsstelsels uitwerking hebben gekregen. Het eerste en tweede bolletje betreffen de pedagogische vrijheid van het bevoegd gezag en het onderwijzend personeel. Wat de positie van de leraren betreft, is dit een ongeschreven beginsel in ons recht waarvan de concrete betekenis moeilijk is te bepalen (Huisman & Vermeulen 2007). Ook met betrekking tot de positie van het bevoegd gezag in het openbaar onderwijs is dit ongeschreven (Akkermans 1980, p. 119), voor het bijzonder onderwijs gaat het hier om de vrijheid van inrichting die onderdeel uitmaakt van de in het vijfde lid van artikel 23 Grondwet beschermde vrijheid van richting. Het derde bolletje weerspiegelt de stichtingsvrijheid van particuliere en bijzondere scholen en de zojuist vermelde vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs, welke beide in artikel 23 Grondwet zijn neergelegd. Het aanbod van thuisonderwijs, dat hier ook onder valt, is echter verboden in ons land (Sperling 2005).

Het vierde bolletje ten slotte reflecteert de vrijheid van schoolkeuze en het recht op toegang. Deze zijn niet expliciet in onze Grondwet vastgelegd. Zij vinden hun basis in internationale verdragen, waarvan vooral het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESC) en het Kinderrechtenverdrag (VRK) moeten worden genoemd. De vrijheid van schoolkeuze houdt in dat ouders het recht hebben te opteren voor de school die het beste aansluit bij hun levensbeschouwelijke of religieuze voorkeuren. Het recht op toegang betreft het zo onbelemmerd mogelijk kunnen kiezen voor een bepaalde openbare, bijzondere of particuliere school op grond van meer praktische preferenties, zoals de afstand van de school tot het huis, het pedagogische klimaat op school en/of de kwaliteit van het onderwijs. Bij het laatste zijn ook van belang de gelijkebehandelingsnormen die we vinden in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (Wgbh/cz).

Zowel in de Grondwet als het internationale recht is een duidelijke rol voor de overheid weggelegd: tot het gratis beschikbaar stellen van primair onderwijs en zoveel mogelijk gratis beschikbaar stellen van secundair en hoger onderwijs (art. 13 IVESC, 29 VRK), tot regeling en handhaving van de leerplicht (idem), tot het verzekeren van algemene toegang tot onderwijs (idem, art. 2, Eerste Protocol, EVRM, art. 23, derde en vierde lid, Grondwet met betrekking tot openbaar onderwijs), tot het verzekeren van goede arbeidsomstandigheden en salariëring van het onderwijspersoneel (art. 13 IVESC, 29 VRK) en het verzekeren van keuzevrijheid (art. 13 IVESC, 29 VRK, art. 2, Eerste Protocol, EVRM en art. 23 Grondwet).

Afgezien van de antidiscriminatenormen in bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag tot Uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR), het Verdrag nopens de Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs (VBDO) en verscheidene Europese richtlijnen – die ook aan onze wetgeving ten grondslag liggen – kan niet worden gesteld dat het recht van buiten veel nieuws heeft toegevoegd aan de verhoudingen in onderwijsland. Principes van kosteloosheid en leerplicht kenden we bijvoorbeeld al heel lang in het Nederland. Wel is het Europese, maar vooral ook internationale verdragsrecht van belang gebleken voor de interpretatie van de grondwettelijke onderwijsvrijheid van artikel 23. Daarop zal hieronder in § 2.6 worden ingegaan.

De lijnen van de juridische ordening van ons nationale onderwijsbestel zijn toch voornamelijk door het grondwetsartikel getrokken. Het betreft een uitgebreide bepaling, die op onderdelen in verschillende tijdvakken tot stand is gekomen. Voor een volledige bespreking ontbreekt hier de ruimte (zie daarvoor: Mentink en Vermeulen 2008). Er kan slechts op enkele elementen worden gewezen, die in ieder geval kenmerkend voor de Nederlandse situatie kunnen worden geacht. Achtereenvolgens wordt kort aandacht besteed aan het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs (§ 2.2), de vrijheid van het bijzonder onderwijs (§ 2.3), de rol van de wet (§ 2.4) en de positie van de minister (§ 2.5).

## *2.2 Openbaar en bijzonder onderwijs*

Het Nederlandse bestel van bekostigd onderwijs is duaal, uit twee delen opgebouwd. Die dualiteit is het rechtstreekse gevolg van de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde beginselen. Die zeggen dat er in elke gemeente van overheidswege openbaar (algemeen vormend lager) onderwijs wordt gegeven en dat men vrij is bijzondere scholen op te richten en deze naar dezelfde maatstaf als geldt voor het openbaar onderwijs door de overheid bekostigd te krijgen.

Het bijzonder (katholiek, protestants-christelijk [in allerlei varianten], joods, islamitisch, hindoeïstisch, neutraal- of algemeen-bijzonder onderwijs, vrijeschoolonderwijs, etc.) is grondwettelijk verankerd als een aangelegenheid van particulieren. De bijzondere school is op hoofdzaken, wat betreft haar organisatie en besluitvorming geordend in het privaatrecht. Het bevoegd gezag van een bijzondere instelling is, zoals art. 55 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en de andere onderwijswetten in ongeveer gelijke bewoordingen zeggen, een ‘rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen’. De school voor openbaar onderwijs gaat uit van de overheid. Zij is hoofdzakelijk geordend in het publiekrecht. Volgens het huidige wettelijke kader kan het bestuur van de openbare school in primair en voortgezet onderwijs in handen worden gelegd van het gemeentebestuur dan wel van een privaats- of publiekrechtelijke rechtspersoon met een van de gemeente afgescheiden vermogen.

In het duale bestel bieden de bekostigde openbare en bijzondere scholen met inachtneming van wettelijke voorschriften hun onderwijs aan, waarbij het bijzonder onderwijs de *vrijheid van richting* bezit. Hieronder verstaat men de vrijheid om in het onderwijs een eigen religieuze of levensbeschouwelijke visie op mens en maatschappij tot uitdrukking te brengen. De vrijheid van richting speelt in het onderwijs gedurende de leerplicht. Zo is het in de Grondwet bepaald. Dat is ook de periode waarin het aspect van opvoeding van de kinderen (door de ouders, door de school) het meeste gewicht heeft. Bij wetgeving is de vrijheid nadien evenwel doorgetrokken naar het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (Vermeulen & Zoontjens 2000, p. 57).

Aan de vrijheid van richting verbindt men ook de vrijheid van oprichting (van eigen scholen) en inrichting. Ook al ervaart de buitenwereld de specifieke religieuze of levensbeschouwelijke visie als eenzijdig, het is het principiële recht van het bijzonder onderwijs om alleen deze visie tot uitdrukking te brengen. Deze visie impliceert onder meer dat het bestuur van een bijzondere school onder voorwaarden leerlingen mag selecteren aan de poort op grond van redenen voortvloeiend uit de grondslag (art. 7, tweede lid, Algemene wet gelijke behandeling). Dat ligt juist anders in het openbaar onderwijs. Dat moet algemeen toegankelijk en neutraal zijn. Omdat het openbaar onderwijs uitgaat van de overheid mag hierin geen keuze doorklinken voor een bepaalde geloofsrichting, noch mag er worden getreden in kwesties die onderwerp zijn van een geloofsdispuut (HR 15 februari 1957, NJ 1957, 201). Neutraliteit houdt volgens Grondwet en wetgeving in dat in het onderwijs aandacht moet worden besteed aan de ‘godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden’ (art. 46, eerste lid, Wpo). Wel bestaat er net als in het bijzonder onderwijs de vrijheid tot het vormgeven van een eigen pedagogische signatuur, het kiezen van het eigen leermateriaal, en – binnen wettelijke grenzen – het aanstellen van het eigen personeel.

Openbaar en bijzonder onderwijs maken beide, en op basis van gelijkwaardigheid, deel uit van het onder overheidszorg staande onderwijsbestel. Ons duale onderwijsbestel is uniek in de wereld. In het algemeen ontmoet het bewondering en waardering bij buitenlandse waarnemers en geïnteresseerden. Van de 7.500 scholen voor basisonderwijs en 658 scholen voor voortgezet onderwijs die ons land in het schooljaar 2007/08 kende, is ongeveer 1/3 openbaar en 2/3 bijzonder. Alleen in het wetenschappelijk onderwijs is er een meerderheid van openbare instellingen. Slechts 3 van de 13 universiteiten zijn bijzonder. Daarnaast zijn weer alle hogescholen – 56 stuks – en alle regionale en agrarische opleidingen centra (ROC’s en AOC’s) – 55 stuks – bijzonder.

Vanaf 1996 is de heldere tweedeling tussen openbaar en bijzonder aan het vervagen. Sindsdien kan het bestuur van de openbare school in primair en voortgezet onderwijs in handen worden gelegd van een privaatrechtelijke stichting. Sedert 1998 is daaraan de mogelijkheid toegevoegd om één of meer openbare scholen tezamen met één of meer bijzondere scholen onder het bestuur van een stichting te plaatsen, het zogenaamde samenwerkingsbestuur. In hetzelfde jaar, bij de inwerkingtreding van de Wet op het primair

onderwijs, zijn scholen ook verplicht om samen te werken in zogenaamde zorgverbanden van regulier en speciaal basisonderwijs. In de meeste gevallen zijn in deze verbanden zowel openbaar als bijzonder onderwijs aanwezig. De samenwerking dwingt bijzondere scholen in bepaalde omstandigheden om van hun recht tot selectie van leerlingen vanwege richting afstand te doen.

De meest ingrijpende institutionele ontwikkeling is zonder twijfel het streven naar de regeling van de samenwerkingsschool. Hierbij lijkt nagenoeg sprake van versmelting van openbaar en bijzonder onderwijs. De samenwerkingsschool wordt gedefinieerd als een school waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Door de betrokkenheid bij het openbaar onderwijs moet de overheid zich dergelijke samenwerkingsvormen aantrekken om aan haar grondwettelijke garantieplichten inzake het voortbestaan, de toegankelijkheid en de identiteit van het openbaar onderwijs te kunnen voldoen. Tegen de komst van de samenwerkingsschool zijn belangrijke bezwaren ingebracht. Tracht men niet het onverenigbare met elkaar te verenigen? Immers, neutraliteitseis (openbaar onderwijs) en vrijheid van (in)richting (bijzonder onderwijs) zijn elkaar uitsluitende principes die men niet bijeen kan brengen zonder een confessionele staatsschool te willen. Uiteindelijk is in 2006 een wijziging van artikel 23, vierde lid, Grondwet doorgevoerd, die een grondslag legt voor de wettelijke regeling ‘in uitzonderingssituaties’ van de samenwerkingsschool (Huisman 2003). Deze regeling laat echter nog op zich wachten.

### *2.3 Iets meer over de vrijheid van het bijzonder onderwijs*

De bijzondere school heeft de vrijheid – het is al opgemerkt – om leerlingen op grond van argumenten ontleend aan de richting de toegang te weigeren. Het moet dan gaan om leerlingen, wier de ouders niet een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging hebben die overeenstemt met de doelstelling van de bijzondere school. Deze toelatingsvrijheid is niet onbeperkt. Zij mag nooit tot een ongerechtvaardigd ongelijke behandeling of tot discriminatie leiden. Uit rechtspraak van de Hoge Raad (HR 22 januari 1988, AB 1988, 96 [Maimonides]) wordt wel afgeleid dat een weigering tot toelating door het bestuur van een bijzondere school, wil zij gerechtvaardigd zijn, aan twee voorwaarden moet voldoen.

In de eerste plaats moet de grond tot weigering overeenstemmen met de in de statuten van de rechtspersoon die de school in stand houdt – een vereniging of stichting – neergelegde doelstellingsbepaling. In de tweede plaats moet er ook een toelatingsbeleid zijn gevoerd dat consistent is met de geformuleerde doelstelling. Een schoolbestuur dat aan beide voorwaarden voldoet, mag toelating weigeren of eisen – indien het tot toelating besluit – dat de ouders van een leerling de grondslag van de school *onderschrijven*. Onderschrijven houdt in dat de ouders verklaren dat zij de religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen waar de school voor staat aanhangen.

In het andere geval, wanneer het toelatingsbeleid niet consistent is met de statutaire doelstelling, heeft het schoolbestuur geen argument om een leerling die niet de richting aanhangt, de toegang te weigeren. Zo heeft een katholiek schoolbestuur dat reeds in eerdere gevallen islamitische leerlingen heeft toegelaten geen argument op grond van richting om een volgende islamitische leerling de toegang te weigeren. Wel kan worden verlangd dat de

ouders van deze islamitische leerling de grondslag van de school *respecteren*, met andere woorden zich onthouden van gedrag door henzelf of door de leerling waarbij daadwerkelijk afstand wordt genomen of onheuse bejegening plaatsvindt van de met de in de statuten vastgelegde richting samenhangende uitgangspunten van de school. De onderscheiden voorwaarden zijn ook opgenomen in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).

De bijzondere scholen die volgens de maatstaven van het Maimonides-arrest en de Awgb mogen selecteren aan de poort zijn betrekkelijk gering in aantal. Alleen de orthodox-christelijke scholen, voor zover die in gebieden staan waar een homogene achterban voorhanden is, zoals op de Veluwe, en de islamitische scholen die vrijwel alle in stedelijk gebied staan, kunnen hieraan voldoen. Het betreft hier naar schatting zo'n 5% van het bijzonder onderwijs. Dat betekent dat 95% van de bijzondere scholen in Nederland een open toelatingsbeleid voert, waarbij leerlingen niet de toegang kan worden geweigerd, maar slechts kan worden gevraagd de richting van de school te respecteren (Onderwijsraad 2002, p. 59-60).

Wie is tenslotte de drager van de vrijheid van richting? Aan wie komt met andere woorden een beroep op deze vrijheid toe? Men is het erover eens dat deze vrijheid primair toekomt aan de rechtspersoon, het bevoegd gezag van wie de bijzondere school uitgaat. Zulks is ook in de onderwijswetgeving zo uitgewerkt. De ontvangst en het beheer van de bekostiging, de benoeming en het ontslag van personeel, de inrichting van de organisatie en het onderwijs is een bevoegdheid van het bevoegd gezag.

#### *2.4 De rol van de wetgever*

Artikel 23 Grondwet gaat uit van het primaat van de wetgever. Wie de tekst van de bepaling erop naleest, zal zien dat op 7 plaatsen een opdracht is geformuleerd tot het stellen van regels in de wet. Het betreft achtereenvolgens het toezicht (lid 2), de bekwaamheid en de zedelijkheid van onderwijsgevers (lid 2), het openbaar onderwijs (lid 3), afwijking van het beginsel van de alomtegenwoordigheid van openbare scholen in het land (lid 4), het stellen van deugdelijkheidseisen aan het bekostigd onderwijs (lid 5), de garantie van gelijke deugdelijkheid van openbaar en bijzonder algemeen vormend lager onderwijs (lid 6) en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder algemeen vormend lager onderwijs (lid 7). Met het begrip "wet" in het grondwetsartikel wordt bedoeld op de *wet in formele zin*, zoals omschreven in artikel 81 Grondwet: 'De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk'. De wet is te meer dominant, omdat het internationale of Europese recht geen overheersende rol speelt in het onderwijs. Onderwijs wordt tot de kern van de soevereiniteit van natiestaten gerekend (Vermeulen & Zoontjens 2005, 434).

De prominente positie van de wetgever in het grondwetsartikel maakt duidelijk dat het grondrecht vooral als een samenstel van beginselen en open normen wordt gedacht dat nog nadere uitwerking behoeft. Daarbij staat de bescherming van de gelijkheid en rechtszekerheid van de instellingen voorop (Mentink 1997, p. 131). Tegelijk correspondeert het met de algemene opvatting in ons staatsrecht dat noodzakelijk geachte beperkingen van grondrechten die vrijheden beschermen, tot de bijzondere verantwoordelijkheid van de wetgever moeten worden gerekend (Hirsch Ballin 1991b, p. 180-182). De keuze voor de wet impliceert ten slotte dat de regulering van het onderwijs een nationale zaak is welke niet, zoals vóór 1800 het geval was, wordt overgelaten aan lokale gemeenschappen, met alle gevolgen voor (het gebrek aan) kwaliteit, bereikbaarheid en doelmatigheid van dien (Schelfhout 1976).

Voor een goed begrip van de onderwijswetgeving is de bijzondere relatie tot het grondwetsartikel van belang. Naar blijkt, zijn de verschillende grondwettelijke normen en uitgangspunten in hoge mate bepalend voor de inhoud en de structuur van de vooral sectorale onderwijswetgeving. Op een viertal zaken kan in dit verband worden gewezen:

1. De onderwijswetgeving regelt het openbaar onderwijs en stelt voorwaarden voor de bekostiging van het bijzonder onderwijs in de onderscheiden sectoren.
2. Bij regels en bekostigingsvoorwaarden worden eisen van deugdelijkheid gesteld ten aanzien van het bekostigd onderwijs.
3. Ten opzichte van de grondwettelijke opdracht, die zich beperkt tot het algemeen vormend lager onderwijs, is ook de waarborg van een gelijk niveau van bekostiging van openbare en bijzondere instellingen in de onderwijswetgeving uitgebreid naar alle sectoren.
4. De onderwijswetgeving regelt het overheidsstoezicht op de deugdelijkheid van het niet bekostigd onderwijs dat aan de wettelijke voorwaarden voldoet.

Het onderwijs is een beleidsrijk terrein. De onderwijswetgeving is mitsdien geen rustig bezit. Sinds de datum van hun totstandkoming zijn de onderwijswetten al talloze malen gewijzigd. De bewindslieden van OCW plegen aan hun wetsvoorstellen namen te verbinden als “Leerling gebonden financiering” of “Versterking besturing hoger onderwijs”, waardoor de indruk zou kunnen worden gewekt dat het op zichzelf staande regelingen betreft. Men dient echter te beseffen dat het vrijwel steeds gaat om wijzigingen op onderdelen van de bestaande onderwijswetgeving.

## *2.5 Beperkte rol voor de minister*

In ons staatsbestel beantwoordt de wetgever zelf de vraag of de wet die hij voornemens is vast te stellen in overeenstemming is met de Grondwet. Volgens artikel 120 Grondwet is de rechter niet bevoegd hierover te oordelen. De wetgever is regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Dat betekent met andere woorden dat onze hoogste politieke organen ~~met andere woorden~~ een bindende interpretatie formuleren van artikel 23 Grondwet bij elke (wijziging van een) onderwijswet die zij tot stand brengen. De vraag naar de grondwettigheid van de wet is in laatste instantie dus een politieke vraag. Wie zich op grond van een juridische



argumentatie mengt in deze discussie, zij er derhalve voor gewaarschuwd dat hij zich in een politiek krachtenveld begeeft, waarbij zijn opvatting al snel volgens de politieke lijnen (links of rechts, populistisch of oude politiek) van een etiket kan worden voorzien. Wellicht is er verandering op komst. Medio 2009 ligt er een voorstel tot wijziging van de Grondwet van het Kamerlid Halsema (GroenLinks) in eerste lezing in de Eerste Kamer, waarbij de rechter onder meer bevoegd wordt verklaard wetten te toetsen aan artikel 23 Grondwet.

De rol van de minister, de staatssecretarissen en de bestuurlijke organen op decentraal niveau zoals de gemeentebesturen, is bij de dominantie van de wet in het onderwijs beperkt. Dat heeft alles te maken met de sterke nadruk op de garantie van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor de onderwijsinstellingen die uit artikel 23 Grondwet spreekt. Beperken we ons gemakshalve tot de rol van de minister:

- Hij voert vooral beleid door de voorbereiding van wettelijke regels. Onderwijswetten en algemene maatregelen van bestuur komen tot stand op basis van een voorstel dat onder zijn verantwoordelijkheid is voorbereid en ingediend. Vaak wordt een voorstel voorafgegaan door een nota of notitie, welke dient voor discussie met het veld of voor overleg met de Tweede Kamer.
- Aan hem is in de onderwijswetgeving en daarop rustende regelingen een beperkt scala aan bevoegdheden toegekend, die wezenlijke onderdelen van het onderwijsbestel aangaan. Men denke aan de (buitenwettelijke) bekostiging van, het toezicht op en het treffen van sancties ten aanzien van onderwijsinstellingen.
- Bij de uitvoering van de wet door de minister zijn de mogelijkheden om in concrete situaties in te grijpen beperkt. Waar het is toegelaten door de wet, is hij in die gevallen veelal gebonden aan strakke regels.
- Voor zover hij discretionaire ruimte bezit, gaat het vooral om handelingen die een algemene strekking hebben, meestal een ministeriële regeling, soms een plan. Bij wet zijn enige bevoegdheden van de minister toegedeeld aan zelfstandige bestuursorganen, waarvan de Informatie Beheer Groep wel de belangrijkste is.

## *2.6 Invloed internationaal recht op de interpretatie van de Grondwet*

Er is vanaf de laatste decennia van de vorige eeuw in een reeks van westerse landen een belangrijke verschuiving opgetreden in het perspectief van onderwijsbeleid en -wetgeving. Die komt erop neer dat de politieke aandacht van de positie van onderwijsaanbieders naar die van onderwijsvragers is gegaan. Glenn en De Groof spreken hier in de eerste druk van hun rechtsvergelijkende studie over 'het proces van 'materialisering van het recht op onderwijs' (Glenn & De Groof 2002, p. 61).

In aanleg omvat het grondwettelijke onderwijsartikel het vrijheidsperspectief van zowel vragers als aanbieders. Men zag het bij de totstandkoming als een bepaling die tegemoet kwam aan zowel de keuzevrijheid van ouders als de vrijheid om scholen te besturen en in te richten overeenkomstig een bepaalde opvatting over onderwijs. Wanneer ouders niet tevreden zouden zijn met het bestaande aanbod, zo was de opvatting, zouden zij nieuwe scholen voor bijzonder onderwijs kunnen oprichten en (sinds de Grondwetsherziening van 1917) voor

volledige overheidsbekostiging in aanmerking laten brengen, waarbij de overheid de vrijheid van richting zou hebben te eerbiedigen. De vrijheden van oprichting, van richting en van inrichting waren dus bedoeld om de onderwijsrechten van organisaties én van daarin verzamelde ouders en leerlingen te beschermen.

Maar er is intussen wel wat veranderd. Sinds het begin van de jaren negentig is het vrijwel onmogelijk geworden om nog nieuwe scholen (in het primair en voortgezet onderwijs) op te richten en bekostigd te krijgen. Het netwerk van scholen is nagenoeg voltooid. Thans komen er alleen nog in nieuwbouwwijken en ten behoeve van allochtone bevolkingsgroepen, waarvan vooral de moslims moeten worden genoemd, nieuwe scholen bij. En dan betreft het nog nagenoeg uitsluitend basisscholen; in het voortgezet onderwijs is stichting van nieuwe scholen praktisch niet meer aan de orde. Door deze verzadigdheid van het stelsel kunnen het ouderlijk keuzerecht en het recht op toegang thans dus voor de meeste individuen alleen ten aanzien van *bestaande* instellingen worden geëffectueerd.

Voor recht op toegang tot en deelname in *bestaande* scholen, bevat de onderwijsvrijheid van artikel 23 Grondwet impliciet een zekere basis. Maar men pleegt daartoe meestal eerder een beroep te doen op het expliciet in mensenrechtenverdragen neergelegde recht op onderwijs in onder meer artikel 2, Eerste Protocol, EVRM en artikel 13 IVESCR. De pretenties die worden verbonden met nationaal, respectievelijk internationaal recht kunnen wel eens op gespannen voet staan, zoals blijkt bij discussies over de invoering van een algemene acceptatieplicht van leerlingen in het bijzonder onderwijs (Onderwijsraad 2002, p. 59-60), over het dwingend voorschrijven van de vertegenwoordiging van ouders in het bestuur van bijzondere scholen (Onderwijsraad 2002, p. 69-70) of over het van kleurverschieten van een school (Zoontjens 2003, p. 13-14).

Het perspectief van vraagrechten is vandaag de dag zonder meer dominant bij nieuw beleid en strategische overwegingen. We moeten echter wel waken voor een verabsolutering van dit perspectief, zoals even in de overheidsplannen met betrekking tot het hoger onderwijs heeft gedreigd. Te wijzen valt op de in regeringsnotities geformuleerde voornemens (Kamerstukken 29 853), om voor de financiering van het hoger onderwijs individuele studenten in het bezit te stellen van vouchers waarmee ze onderwijs kunnen inkopen bij de instelling. Dit systeem werd van belang geacht voor de keuzevrijheid en mobiliteit van studenten, maar ook voor de kwaliteit van de dienstverlening door de instellingen. Als de overheid daarbij echter op grond van bestaande internationale marktprijncipes gedwongen zou zijn om naast de ‘publieke’ Nederlandse instellingen ook in Nederland gevestigde ‘private’ instellingen van buitenlandse komaf als ontvanger van die vouchers aan te merken, mits de opleidingen maar voldoen aan wettelijke inrichtingseisen en eisen van kwaliteit, valt de basis voor het bestaansrecht van het nationale publieke bestel feitelijk weg. Het maatschappelijk kapitaal en het prestige van onze nationale hogescholen en universiteiten zijn daarmee rechtstreeks in het geding (Zoontjens 2003, p. 34-39). Voor noties over onze (nationale) onderwijsvrijheid is dan helemaal geen plaats meer.

Minister Van der Hoeven van OCW heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 23 april 2004 in algemene zin de huidige betekenis van het onderwijsartikel trachten te verwoorden. Volgens haar moet de waarde van artikel 23 Grondwet ook worden beoordeeld ‘vanuit het

perspectief van de vragers van onderwijs'. Zij meent dat de 'eigen rechten van onderwijsinstellingen, zoals de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs, mede moeten worden gezien vanuit hun betekenis voor onderwijsvragers' (Kamerstukken II 2003/04, 29 536, nr. 1, p. 19). Daarmee wordt terecht erkend dat artikel 23 Grondwet zowel elementen van een aanbieder- als vragerperspectief omvat. Feit is wel dat in de *tekst* van het grondwetsartikel de positie van de aanbieder als vertrekpunt is genomen. Het keuzerecht van ouders wordt in het artikel niet uitdrukkelijk genoemd.

### **3. Een inhoudelijke schets van de onderwijswetgeving**

#### *3.1 Algemeen*

Bij de bespreking van wetgeving kan men twee kanten uit: de (beleids)inhoud en de (juridische) structuur. Beide aspecten zeggen iets over de mate en omvang waarin regels gelden. Aan beide zal hier dan ook aandacht worden geschonken. In het inhoudelijk deel van deze paragraaf wordt aandacht geschonken aan respectievelijk de leerplicht en de opklimmende sectorale indeling van de wetgeving. In § 4 zal de opbouw en structuur van de onderwijswetgeving centraal staan. Dan wordt aandacht besteed aan het onderscheid tussen regels en bekostigingsvoorwaarden, de achterliggende sturingsprincipes van de verschillende wetten en de normen voor invoering van wetgeving.

#### *3.2 Leerplicht en zelfbeschikkingsrecht*

Op de eerste dag van de maand volgend na die waarin de leerling vijf jaar is geworden is hij of zij leerplichtig. Dit betekent dat voor een kind dat op 19 januari vijf jaar is geworden op de eerste maandag van februari de leerplicht aanvangt. In de praktijk stuurt rond 95% van de ouders hun kind al op vierjarige leeftijd naar school. De leerplicht duurt tot het einde van het (school)jaar, waarin de leerling zestien wordt. Voor leerlingen die op hun zestiende nog geen diploma hebben behaald op minimaal het niveau MBO 2 wordt de leerplicht tot uiterlijk hun achttiende verlengd. De leerplicht is geregeld in de Leerplichtwet 1969.

Voor de naleving van de leerplicht is in de eerste plaats de ouder, de voogd of de persoon aan wie de feitelijke zorg over het kind is toevertrouwd (voortaan: ouder) verantwoordelijk. Zij bestaat feitelijk uit een tweeledige verplichting, namelijk de plicht ervoor te zorgen dat het kind:

- als leerling van een school is ingeschreven, en
- deze school na inschrijving geregeld bezoekt.

Het niet nakomen van de inschrijvingsplicht wordt wel als *absoluut* schoolverzuim, het niet bezoeken als *relatief* schoolverzuim gekarakteriseerd. Het onderscheid tussen inschrijvingsplicht en bezoekplicht is van belang, omdat het een rangorde veronderstelt: inschrijving gaat vooraf aan bezoek. Als een 4-jarig nog niet leerplichtig kind is ingeschreven geldt reeds de plicht tot schoolbezoek. Verder is het van belang voor het verschil in vrijstellingsgronden en vanwege het feit dat een leerling vanaf 12-jarige leeftijd ook zelfstandig naast zijn ouders verantwoordelijk en aansprakelijk is voor het niet naleven van de bezoekplicht. In alle gevallen zijn de ouders eerstverantwoordelijk voor het naleven van de wet. Overtreding ervan is strafbaar en kan worden bestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie (= €3.700).

De leerplicht is – zoals we al hebben gezien – een belangrijk structuurprincipe voor de regeling van het onderwijs. De leerplicht verplicht de overheid tot het kosteloos aanbieden en het algemeen toegankelijk maken van het funderend (dat wil zeggen leerplichtig) onderwijs. Zij leidt er verder toe dat de overheid moet zorgen voor onderwijs dat pluriform is, kwalitatief aan de maat is en een voorbereiding geeft op vervolgonderwijs. Tijdens de leerplichtige periode zijn de scholen naar algemeen inzicht gehouden om een opvoedende en zorgende taak in het onderwijs te verdisconteren. Het levende contact met en de stem van ouders zijn voor het onderwijs dan ook van groot belang. De met de leerplicht verbonden principes zijn zo fundamenteel en zo krachtig dat zij de inrichting van het onderwijsbestel voor leerlingen in een bepaalde leeftijdsklasse in diepgaande mate bepalen.

Als spiegelbeeldig complement van de leerplicht is er het recht op zelfbeschikking, dat het meest compleet aanwezig is in het hoger onderwijs. Het is verbonden met volwassenheid, academische vrijheid en de meest radicale vorm van keuzevrijheid in het onderwijs, namelijk om zowel bij de aanvang als tijdens de studie de route te bepalen en bij te stellen waarlangs men tot een kwalificatie wil komen. Het recht op zelfbeschikking verlangt van de overheid garanties te verschaffen tot daadwerkelijke aanwezigheid van en toegang tot voorzieningen van hoger onderwijs en tegelijk uiterste terughoudendheid te betrachten in haar bemoeienis ten aanzien van de kernactiviteiten – onderwijs en onderzoek – aan deze instellingen (Zoontjens & Frissen 2005, p. 48 e.v.).

### 3.3 Sectorale wetgeving

Het Nederlandse onderwijsbestel is opgebouwd uit vier sectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, en hoger onderwijs. Tot het primair onderwijs (PO) worden gerekend het regulier en speciaal basisonderwijs als geregeld in de *Wet op het primair onderwijs* (Wpo; 1998) en het speciaal onderwijs als bedoeld in de *Wet op de expertisecentra* (Wec; 1998). Volgens cijfers over het schooljaar 2007/08 telt deze sector ruim 1,6 miljoen leerlingen (Jaarboek CBS 2009, p. 6) en is er plaats voor 178 duizend leerkrachten en ondersteunend personeel, verdeeld over een kleine 95 duizend voltijdbanen (Stamos 2008). In 2007 werd er ruim 8,3 miljard euro overheidsgeld in het primair onderwijs gestoken (Jaarboek CBS 2009, p. 100). Er zijn 7.500 scholen in het primair onderwijs (Jaarboek CBS 2009, p. 6). Ruim twee derde daarvan is bijzonder, een derde openbaar.

Kinderen hebben het basisonderwijs doorlopen als zij geschikt worden geacht voor toelating tot het voortgezet onderwijs of de leeftijd van 14 hebben bereikt.

Het voortgezet onderwijs (VO) omvat mavo, havo en vwo en vmbo, evenals het praktijkonderwijs. Het is geregeld in de *Wet op het voortgezet onderwijs* (Wvo; 1963) en vele besluiten op basis van die wet. Deze sector telde 941 duizend leerlingen in het schooljaar 2007/08. Er is plaats voor ruim 105 duizend leerkrachten en ondersteunend personeel, verdeeld over 86 duizend voltijdfuncties (Stamos 2008) in 658 instellingen (Jaarboek CBS 2009, p. 6). Ook hier is twee derde van de instellingen bijzonder. De totale overheidsbekostiging voor het voortgezet onderwijs bedroeg 7,5 miljard euro in 2007 (Jaarboek CBS 2009, p. 100). De toegang tot vmbo theoretische leerweg, havo en vwo is afhankelijk van het voldoen aan intellectuele geschiktheidseisen en een onderwijskundig rapport van de directeur van de basisschool waarop het kind heeft gezeten. Er is alleen toegang tot het praktijkonderwijs mogelijk op basis van een indicatie. Alleen de toegang tot het vmbo beroepsvoorbereidende leerweg is vrij.

De sector van het beroepsonderwijs en de educatie (BVE) omvat het kwalificerend beroepsonderwijs en het cursusaanbod op het vlak van vorming en opleiding aan volwassenen. Hier geldt de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (Web; 1995). Deze sector omvatte in het schooljaar 2007/08 een kleine 550 duizend leerlingen en cursisten (Jaarboek CBS 2009, p. 53) en 48 duizend leerkrachten en ondersteunend personeel (Stamos 2008). De bekostigde sector omvat 42 over het land verspreide Regionale Opleidingen Centra (ROC's), 12 Agrarische Opleidingen Centra (AOC's) en 13 vakinstellingen. Alle instellingen zijn bijzonder. Op dit moment gaat hier 3,1 miljard euro overheidsgeld op jaarbasis naar toe (Jaarboek CBS 2009, p. 100). Voor toegang tot de vakopleiding (niveau 3) of middenkaderopleiding (niveau 4, naasthoogste niveau) is in ieder geval vereist een diploma mavo, een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), van de kaderberoepsgerichte, theoretische of gemengde leerweg, of een bewijs dat de eerste drie leerjaren van het havo of vwo met gunstig gevolg zijn doorlopen. Voor toegang tot de specialistenopleiding (niveau 4, hoogste niveau) is een afgeronde vakopleiding (niveau 3) op het hetzelfde gebied noodzakelijk. Voor toegang tot de assistentopleiding (niveau 1, laagste niveau) zijn er geen eisen van vooropleiding, anders dan voltooid basisonderwijs. De basisberoepsopleiding (niveau 2) is een tussencategorie. Voor de toegang tot haar gelden soms wel, dan weer geen vooropleidingseisen.

Het hoger onderwijs (HO) omvat het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en de Open Universiteit. Het hoger onderwijs is geregeld in de *Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (Whw; 1992). Er zijn 13 universiteiten, waarvan 3 bijzonder, en 51 hogescholen, alle bijzonder, die in 2007/08 door respectievelijk 213 en 374 duizend studenten werden bezocht. Het hoger onderwijs omvat in totaal 62 duizend voltijdbanen, grofweg 20 duizend op de hogescholen, en 40 duizend op de universiteiten (CBS Jaarboek 2009, p. 71). Op jaarbasis gaat er ruim 2,4 miljard naar de hogescholen en ruim 3,7 miljard naar de universiteiten. De toegang tot de bachelorfase van het hoger onderwijs is in beginsel

vrij, alleen geschiktheidseisen en vooropleidingseisen tellen. In die gevallen dat er een fixus is ingesteld door de minister (arbeidsmarktfixus) of de instelling (instellingsfixus) kan geselecteerd worden aan de hand van objectiefrechtelijke regels. Voor de toegang tot de master geldt als uitgangspunt selectie via aanvullende eisen. Alleen in die gevallen dat een master rechtstreeks aansluit op een bachelor (bijvoorbeeld bij Nederlands recht) is ze algemeen toegankelijk.

#### **4. Opbouw, structuur en invoering van de onderwijswetgeving**

##### *4.1 Regels en bekostigingsvoorwaarden*

De onderwijswet bevat voorschriften voor het openbaar en bijzonder onderwijs. Openbaar en bijzonder onderwijs maken deel uit van een bestel. Zij worden echter – zoals we zagen – juridisch strikt onderscheiden van elkaar. De voorschriften in de onderwijswet voor het openbaar onderwijs zijn regels. Die voor het bijzonder onderwijs zijn bekostigingsvoorwaarden. Het verschil in terminologie laat zich verklaren uit het gegeven dat het openbaar onderwijs ‘van de overheid’ is. De openbare school, het bestuur en de betrokkenen in de school zijn uit dien hoofde volledig onderworpen aan de wettelijke voorschriften.

De voorschriften voor het bijzonder onderwijs, dat juist *niet* ‘van de overheid’ is, houden verplichtingen in die worden gesteld bij de subsidiëring. Deze verplichtingen gelden in aanleg alleen voor de ontvanger van de subsidie, te weten de vereniging of stichting die de bijzondere onderwijsinstelling in stand houdt. Zij binden dus niet de betrokkenen in de instelling. De binding van leerkrachten, leerlingen, ouders en studenten in de instelling is afhankelijk van het binnen de rechtspersoon geldende privaatrecht (statuten en/of reglementen) of van het contract dat het bestuur met hen heeft afgesloten. Daarbij moeten uiteraard de bekostigingsvoorwaarden zoveel mogelijk worden ‘doorvertaald’. Het bestuur, ook wel genoemd bevoegd gezag van de bijzondere onderwijsinstelling, moet als hij bekostiging accepteert voldoen aan de wettelijke bekostigingsvoorwaarden. Als hij bekostiging weigert, is hij volledig vrij van de overheid en van de wet.

Intussen is het onderscheid tussen regels en bekostigingsvoorwaarden in de praktijk van de wetgeving niet altijd zo strikt gehandhaafd als hier is geschetst. Er zijn regels die alleen het bevoegd gezag van de openbare onderwijsinstelling binden en niet de betrokkenen in de instelling. Bij de sinds medio jaren tachtig ingezette beleidstendens tot het vergroten van de autonomie van scholen is dit een vertrouwd verschijnsel geworden. Andersom komt het ook voor dat bepaalde bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs een regelkarakter hebben aangenomen, doordat rechtstreeks, dat wil zeggen buiten toedoen van het bevoegd gezag, ook verhoudingen worden bestreken binnen de onderwijsinstelling. Verder blijkt dat bekostigingsvoorwaarden in de praktijk *feitelijk* als regels kunnen uitwerken. Zo heeft Beurskens er op gewezen dat de bepalingen van de Wet medezeggenschap onderwijs 1981 door schoolbesturen in het bijzonder onderwijs feitelijk niet werden opgenomen in de arbeidsovereenkomsten met het personeel. Niettemin functioneerden algemeen, ook in het bijzonder onderwijs, medezeggenschapsraden die in het kader van hun instemmingsrecht voor

het personeel bindende beslissingen konden nemen (Beurskens 1985). Geconstateerd kan worden dat er op verschillende plaatsen een vervaging is opgetreden van het onderscheid tussen regels en bekostigingsvoorwaarden. Dit verschijnsel van vervaging heeft goede grond, indien we ervan uit mogen gaan dat het onderwijsrecht een rechtsgebied is, waarin privaatrecht en publiekrecht in ieder geval gedeeltelijk met elkaar zijn verweven (Zoontjens 1999, p. 16).

#### 4.2 *Wetgeving en sturing*

Er is een duidelijk verschil tussen de huidige onderwijswetten waar te nemen wat betreft de achterliggende principes van sturing. De huidige Wvo vormt met de Wpo en de Wec in bepaalde opzichten een eigen, als *klassiek* te betitelen wetsfamilie. Er is een duidelijk verschil tussen deze wetten aan de ene kant en de *moderne* familie van de Web en Whw aan de andere kant. Zo is het aangrijpingspunt van sturing in Wpo, Wec en Wvo de instelling, de school. Het primaire proces – het onderwijsproces, alles wat rechtstreeks nodig is voor het behalen van de doelstellingen van het onderwijs in de betreffende sector – wordt benaderd via de institutie. Deze stand van zaken leidt er grofweg toe dat meer autonomie van de school als institutie alleen aan de orde is als dit functioneel is voor het primaire proces. Bij Web (en Whw) is het andersom, het aangrijpingspunt is het primaire proces: de opleiding, de institutie volgt. Deze sturing heeft voor de Web (en Whw) tot consequentie dat autonomie van de instellingen uitgangspunt is, tenzij beperkingen daarop zijn geboden ten behoeve van het primaire proces. Dit verschil in uitgangspunt, structuur en architectuur van wetgeving kan men met harmonisatie maar gedeeltelijk aanpakken.

#### 4.3 *Invoering van wetgeving*

De regelgevingmachine op het terrein van onderwijs staat bekend als zeer productief. Het succes van beleid lijkt vooral afgemeten te worden aan het aantal wetten en besluiten dat het Staatsblad bereikt. Niet zelden werd de overheid in het verleden te grote regelzucht verweten. Daar is ook wel reden voor, als het gaat om de noodzaak nieuwe regels te ontwerpen vanwege inkrimping van de overheidsuitgaven. In de jaren tachtig hebben verschillende wettelijke maatregelen die louter vanuit begrotingsoverwegingen leken te zijn gemotiveerd grote weerstand opgeroepen (zie HR 14 mei 1989, AB 1989, 207; AA 1989, p. 578 e.v. m.nt. E.M.H. Hirsch Ballin [Harmonisatiewetarrest]).

Toch valt het met de bezwaren tegen regelzucht, vanwege de inhoud en het getal van nieuwe onderwijswetten, nogal mee. Onmiskenbaar volgen nieuwe wetten ook op een sterk aanwezige regelbehoefte binnen het onderwijs. De Nederlander hééft iets met regels. Zij lijken een gewild antwoord te vormen op zijn ingebakken hang naar zekerheid en gelijkheid. Het wantrouwen dat in onze cultuur van oudsher tegenover de overheid bestaat gaat gepaard met een onverminderd vertrouwen in wetten, regels en rechtspraak. De Nederlander lijkt heel ver te kunnen gaan in het gehoorzamen van regels, indien en zolang hem maar is verzekerd dat anderen dat ook zullen doen. Slechte, onuitvoerbare wetten worden daarbij op de koop toegenomen. Hoewel deze tot kritische reacties kunnen leiden, richten die zich vooral tegen de politieke organen en niet de wetgever. Van de wetgever worden in dat geval juist weer

nieuwe oplossingen verwacht (Van Kreveld 1994, p. 300). Een belangrijke impuls voor nieuwe regelgeving in het onderwijs is het afwegen tussen belangen die vaak tegenstrijdig zijn. Het gaat dan om belangen van bijvoorbeeld ouders, leerlingen en studenten, leerkrachten, besturen en organisaties die zodanig specifiek zijn dat op de macht van consensus, van zelfregulering, onvoldoende wordt vertrouwd. Voor elk van deze groeperingen kan een wettelijke maatregel dan ook vaak als een succes worden ervaren. Daar komt bij dat voor de in het onderwijs immer invloedrijke bestuurders het summum van erkenning van hun bestaan wel lijkt te zijn bereikt, als zij kunnen bogen op een eigen sectorwet.

Als er verwijten klinken over regelzucht in het onderwijs betreft het in de regel het tempo waarmee nieuwe regels worden ingevoerd. De bezwaren zijn daarbij globaal tweërlei. Er wordt, zo vindt men vaak, te snel afstand gedaan van bestaande regels die op zichzelf als goed en vertrouwd worden ervaren. Daarnaast klinkt nogal eens het verwijt dat aan de onderwijsinstellingen onvoldoende tijd wordt gegund om zich in te stellen op nieuwe regels. Het tempo waarin nieuwe regels elkaar opvolgen is in de kern een probleem dat zich moeilijk voor een juridische benadering leent. Hieraan liggen vooral overwegingen van politieke en maatschappelijke urgentie, van probleemoplossend beleid ten grondslag. Bij de invoering van nieuwe regels geldt de eis van rechtszekerheid welke gebiedt bestaande rechtsposities zoveel mogelijk te ontzien. De eis van rechtszekerheid is in het algemeen de grond om bij nieuwe regels, ten behoeve van de invoering ervan, overgangsrecht op te nemen. Zo is het bestendig gebruik om bij min of meer omvangrijke stelselwijzigingen in de onderwijskundige sfeer minimaal een jaar voor de invoering de wet in het Staatsblad te hebben. Daarbij wordt dan de rechtsgrond verschaft en de gelegenheid geboden om de vernieuwing van leermiddelen door te voeren of de bij- en nascholing van het personeel ter hand te nemen. Zonder uitzondering werken dit soort regels alleen voor de toekomst. De bestaande onderwijsvorm of -methode wordt voor de leerlingen of studenten die daar in zijn gestapt, zoveel mogelijk gerespecteerd.